



SZABÓ SZILÁRD

## Az osztrák Birodalmi Tanács nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos hatásköre 1867–1918 között – különös tekintettel a Berlini Szerződésre

Tanulmányomban az osztrák Birodalmi Tanács, a *Reichsrat* 1867–1918 közötti nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos hatáskörét igyekszem megvizsgálni, különös tekintettel az Ausztria és Magyarország szempontjából rendkívüli jelentőségű Berlini Szerződésre. Hangsúlyozottan csak az osztrák törvényhozás vonatkozó jogkörét vizsgálom, a magyar országgyűlés idevágó jogköreit nem. Ily módon nem foglalkozom a nemzetközi szerződések és a közös ügyek viszonyának kérdésével.

Ausztria számára 1867–1918 között nemzetközi szerződéseket (államszerződéseket, *Staatsverträge*) az 1867. december 21-i, a kormányzati és végrehajtó hatalom gyakorlásáról szóló 145. számú törvény 6. §-a alapján a császár kötött. Kereskedelmi és minden olyan nemzetközi szerződés érvényességéhez (*Giltigkeit*), amely a birodalmat vagy annak részét megterhelte vagy egyes polgárok számára kötelezettséget állapított meg, szükséges volt a *Reichsrat* hozzájárulása.<sup>1</sup> Az 1861. február 26-i birodalmi képviseletről szóló törvény (az úgynevezett februári pátens) megváltoztatásáról rendelkező 1867. december 21-i 141. számú törvény 11. § a) bekezdése szerint a *Reichsrat* hatáskörébe tartozott a kereskedelmi és minden olyan nemzetközi szerződés felülvizsgálata és jóváhagyása, amely a birodalmat vagy annak részét megterhelte, vagy egyes polgárok számára kötelezettséget állapított meg, vagy a *Reichsrat*-ban képviselt királyságok és országok területének megváltozásával járt.<sup>2</sup> Az osztrák törvényhozás nemzetközi szerződéseket illető alkotmányos hatáskörét az „osztrák Monarchia” minden országa számára nézve közös ügyekről és azok kezelési módjáról

<sup>1</sup> Staatsgrundgesetz vom 21. December 1867, über die Ausübung der Regierungs – und der Vollzugsgewalt. RGBl. 145. Artikel 6. „Der Kaiser schließt die Staatsverträge ab. Zur Giltigkeit der Handelsverträge und jener Staatsverträge, die das Reich oder Theile desselben belasten oder einzelne Bürger verpflichten, ist die Zustimmung des Reichsrathes erforderlich” (a továbbiakban: RGBl. 145). <http://alex.onb.ac.at>. A vonatkozó osztrák törvények többsége következetesen államszerződéseket (*staatsverträge*) említene nemzetközi szerződések (*internationale Verträge*) helyett (kivéve a közös ügyekre vonatkozó törvényt). Tartalmilag nincs különbség a két fogalom között, ezért én a továbbiakban a nemzetközi szerződések kifejezést fogom használni.

<sup>2</sup> Gesetz vom 21. December 1867, wodurch das Grundgesetz über die Reichsvertretung vom 26. Februar 1861. abgeändert wird. RGBl. 141. Artikel 11. lit. a): „Es gehören daher zum Wirkungskreise des Reichsrathes; a) die Prüfung und Genehmigung der Handelsverträge und jener Staatsverträge, die das Reich oder Theile desselben belasten oder einzelne Bürger verpflichten oder eine Gebietsänderung der im Reichsrathe vertretenen Königreiche und Länder zur Folge haben” (a továbbiakban: RGBl. 141). <http://alex.onb.ac.at>.

szóló 1867. december 21-i 146. számú törvény 1. § a) bekezdése szintén fenntartotta.<sup>3</sup> Végül meg kell említeni az 1869. június 10-i 113. számú törvényt a törvények és rendeletek hivatalos lapban történő kihirdetéséről. E törvény 1. § b) bekezdése alapján a nyilvánosan közzéteendő államszerződéseket a hivatalos lapban kellett kihirdetni.<sup>4</sup>

Az idézett törvények nemzetközi szerződések kötésére vonatkozó normái csaknem szó szerint az 1850. évi porosz alkotmányból erednek. Ennek idevágó szabályai az 1831. évi belga alkotmány vonatkozó előírásaiból származnak, amelyek pedig a francia forradalmi törvényhozás és az 1815 utáni francia alkotmányfejlődés normáin alapulnak.<sup>5</sup> A belga alkotmány szerint azon nemzetközi szerződések érvényességéhez kellett parlamenti hozzájárulás, amelyek az egyéni érdekeket közvetlenül érintették, nevezetesen az egyén szabadságát korlátozták, őt jogilag valamire kötelezték.<sup>6</sup> Az osztrák szabályozás közvetlen előzményének tekinthető porosz alkotmány 48. §-a szerint a hadüzenet, a békekötés és nemzetközi szerződések kötése a király hatáskörébe tartozott. A kereskedelmi szerződések, valamint az államot vagy egyes állampolgárokat terhelő nemzetközi szerződések érvényességéhez kellett a törvényhozás hozzájárulása.<sup>7</sup>

A korszakban három irányzat létezett arra vonatkozóan, hogy milyen hatása lehet a parlamentek nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos hatáskörének.<sup>8</sup> Az első szerint („nemzetközi jogi elmélet” hívei többek között, Siegfried Brie, Otto von Gierke és Ernst Meier) a parlament nemzetközi szerződések kötéséhez való hozzájárulása a nemzetközi szerződés nemzetközi jogi érvényességéhez szükséges.<sup>9</sup> Egy nemzetközi szerződést ugyanis (Georg Jellinek és Philipp Zorn szerint) nem lehet felbontani nemzetközi jogi és államjogi részre, mert egy nemzetközi szerződés kötése az állam egységes jogügylete, egyetlen mozzanatból álló jogi aktsa.<sup>10</sup> A második elmélet tulajdonképpen az elsőnek egyfajta változata, fő kép-

<sup>3</sup> Gesetz vom 21. December 1867, betreffend die allen Ländern der österreichischen Monarchie gemeinsamen Angelegenheiten und die Art ihrer Behandlung. §. 1. lit. a) „Die auswärtigen Angelegenheiten mit Einschluß der diplomatischen und commerciellen Vertretung dem Auslande gegenüber, sowie in Betreff der internationalen Verträge etwa nothwendigen Verfügungen, wobei jedoch die Genehmigung der internationalen Verträge, in soweit eine solche verfassungsmäßig nothwendig ist, den Vertretungskörpern der beiden Reichshälften (dem Reichsrathe und dem ungarischen Reichstage) vorbehalten bleibt” (a továbbiakban: RGBl. 146). <http://alex.onb.ac.at>.

<sup>4</sup> Gesetz vom 10. Juni 1869, über die Kundmachung von Gesetzen und Verordnungen durch das Reichsgesetzblatt. §. 1. lit. b) „der zur öffentlichen Bekanntmachung bestimmten Staatsverträge” (a továbbiakban: RGBl. 113). <http://alex.onb.ac.at>. Ez azt jelentette, hogy a Reichsrat hozzájárulása esetén a nemzetközi szerződést nem kellett becikkelyezni (törvénybe foglalni), mint Magyarországon, hanem a szerződés szövegét kellett közzétenni azzal, hogy ahhoz a Reichsrat hozzájárult. Eöttevényi Nagy Olivér: *Osztrák közjog*. Budapest, 1913. 24.

<sup>5</sup> Pitamic, Leonidas: *Die parlamentarische Mitwirkung bei Staatsverträgen in Österreich*, Wien–Leipzig, 1915.

<sup>6</sup> Pitamic: *Die parlamentarische Mitwirkung*, 4–8.

<sup>7</sup> „Der König hat das Recht, Krieg zu erklären und Frieden zu schließen, auch andere Verträge mit fremden Regierungen zu errichten. Letztere bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Zustimmung der Kammern, sofern es Handelsverträge sind, oder wenn dadurch dem Staate Lasten oder einzelnen Staatsbürgern Verpflichtungen auferlegt werden.” Pitamic: *Die parlamentarische Mitwirkung*, 9.

<sup>8</sup> Hauke, Franz: *Staatsverträge*. In: Mischler, Ernst – Ulbrich, Joseph (Hg.): *Österreichisches Staatswörterbuch*, IV. Band, Wien, 1909. 446. (a továbbiakban: *Österreichisches Staatswörterbuch*)

<sup>9</sup> Pitamic: *Die parlamentarische Mitwirkung*, 31.

<sup>10</sup> Herrnritt, Rudolf von: *Handbuch des österreichischen Verfassungsrechtes*. Tübingen, 1909. 221.

viselője Ernst Seligmann. Szerinte a parlamentek nemzetközi szerződések megkötéséhez való hozzájárulása szükséges ugyan azok nemzetközi jogi érvényességéhez – egyáltalán: létezésükhöz –, de a hozzájárulás elmaradása csak relatív érvénytelenséggel jár, mivel a törvényhozások a nemzetközi szerződés megkötése után utólag hozzájárulhatnak a nemzetközi szerződéshez, így annak nemzetközi jogi érvénytelensége orvosolható. A harmadik elmélet, az úgynevezett „államjogi elmélet” szerint (ezt hirdette többek között Rudolf von Gneist, Paul Laband és Franz Liszt) egy nemzetközi szerződés nemzetközi érvényességéhez nem szükséges parlamenti hozzájárulás, az kizárólag a szerződés belső jogi aktusához, vagyis államjogi végrehajtásához kell. Ahhoz viszont, hogy az állam belső szervei a nemzetközi szerződést végrehajthassák, nélkülözhetetlen egy belső jogi aktus.<sup>11</sup>

A kérdés az, vajon az osztrák alaptörvények melyik megoldást követték. Tulajdonképpen az is vitatott volt, vajon lehet-e egyáltalán törvényben rendelkezni arról, hogy egy nemzetközi szerződés parlamenti hozzájárulásának lehet-e nemzetközi jogi hatása. Mindenesetre a vonatkozó osztrák normák ebben a kérdésben nem adtak megfelelő választ, így kénytelenek vagyunk a korabeli szakirodalomra támaszkodni. A nézetek a témában megoszlottak. Az elsőként említett nemzetközi jogi elméletet képviselte Joseph Unger, a kiváló osztrák jogtudós, aki 1878-ban tárca nélküli miniszterként tevékenykedett az osztrák kormányban. Úgy vélte, a kérdésben az RGBl. 145. 6. §-a az irányadó, mivel ez mondja meg, milyen célból kell a parlament hozzájárulása, míg az RGBl. 11. § lit. a) csak általánosságban szól a jóváhagyásról, anélkül, hogy arról rendelkezne, vajon a *Reichsrat* jóváhagyása a nemzetközi szerződés nemzetközi jogi érvényességéhez vagy csak a végrehajtásához szükséges.<sup>12</sup> 1879. január 18-án az osztrák Képviselőházban (*Abgeordnetenhaus*) elhangzott nagyszabású beszédében kifejtette, hogy a *Reichsrat* hozzájárulása a nemzetközi szerződés nemzetközi jogi érvényességéhez kell. Jogilag szerinte nem lehetséges, hogy egy szerződés kifelé érvényes, befelé pedig nem.<sup>13</sup> Joseph Ulbrich 1883-ban megjelent művében még egyértelműen a nemzetközi jogi teóriát támogatta, az 1909-ben az osztrák alkotmányjogról készült könyvében viszont eltért korábbi nézetétől, és meglehetősen zavaros álláspontot foglalt el a kérdésben.<sup>14</sup> Friedrich Tezner nézete is változott a tekintetben: egyik művében még

<sup>11</sup> Herrnritt: *Handbuch*, 222.; Pitamic: *Die parlamentarische Mitwirkung*, 32–33. Vö.: Joseph Ulbrich: „Es ist entweder die Genehmigung nur die Voraussetzung und Gestattung der Durchführung eines abgeschlossenen Staatsvertrages, oder sie ist die Voraussetzung seiner juristischen Gültigkeit, so dass also Nichtgenehmigung Nichtigkeit des Vertrages bedeutet.” Ulbrich, Joseph: *Lehrbuch des österreichischen Staatsrechts*. Berlin, 1883. 334.

<sup>12</sup> Pitamic: *Die parlamentarische Mitwirkung*, 36.

<sup>13</sup> „ich behaupte, daß ein solcher Vertrag, wenn er mangels der Zustimmung ungültig ist, nicht bloß staatsrechtlich, sondern auch völkerrechtlich ungültig ist, daß er nach allen Seiten hin nichtig ist, weil nach meiner Überzeugung die Gültigkeit sich nicht spalten läßt und man unmöglich bei einem Verträge unterscheiden kann, ob er nach außen gültig und nach innen ungültig.” Stenographische Protokolle des Abgeordnetenhauses (a továbbiakban: SPA) 8. ülés, 415. ülésszak, 1879. január 18. 13312. <http://alex.onb.ac.at>. Unger nézetét nagyban befolyásolhatta, hogy szakterülete a magánjog volt, alkotmányjoggal vagy nemzetközi joggal nem foglalkozott.

<sup>14</sup> Ulbrich: *Lehrbuch*, 334. 1909-ben ezt írta a problémáról: „Bei der unvollkommenen Natur des Völkerrechtes entscheidet eigentlich der Mitkontrahent (sic!) darüber, ob er den andern Vertragsteil und sich selbst für gebunden erachtet; diese Frage gehört gar nicht in das Staatsrecht und deshalb ist auch die herrkömmliche Unterscheidung zwischen völkerrechtlicher und staatsrechtlicher Gültigkeit belanglos. Bei den an parlamentarische Genehmigung gebundenen Staatsverträgen wird es die bona fides erfordern, die andern Kontrahenten bei Vertragsabschluß darauf aufmerksam zu machen, daß die Vertragsdurchführung von der parlamentarischen Genehmigung abhängt.” Ulbrich, Joseph: *Das österreichische Staatsrecht*. Tübingen, 1909. 266. Vagyis

az államjogi teóriát fogadta el, népképviselőtről szóló könyvében azonban elbizonytalanodott a kérdésben.<sup>15</sup> Rudolf von Herrnritt az államjogi elméletet fogadta el.<sup>16</sup> Hasonlóan Leonidas Pitamic, aki szerint az osztrák alaptörvények vonatkozó rendelkezései csak így nyernek értelmet. Igazolásként hivatkozott az 1890-ben Ausztria–Magyarország és Egyiptom között kötött kereskedelmi szerződésre, amelyben Ausztria és Magyarország fenntartotta magának a jogot, hogy felmondja a szerződést, ha ahhoz az osztrák és a magyar törvényhozás nem járul hozzá. Pitamic szerint abban az esetben, ha a szerződés a nemzetközi jogi érvényességéhez igényelte volna a törvényhozások hozzájárulását, a felmondás külön kikötése nemcsak felesleges, hanem értelmezhetetlen is lett volna. A nemzetközi szerződések végrehajtásához, az állampolgárok és állami szervek nemzetközi szerződésekből eredő kötelezettségeinek teljesítéséhez viszont elengedhetetlen feltétel az állam belső jogi aktsa. Ebből adódóan az RGBL. 145. 6. §-át csak úgy lehet értelmezni, hogy az ott feltüntetett nemzetközi szerződések csak akkor *hatályosak* – vagyis alkalmazhatók – Ausztria területén, ha a *Reichsrat* megadta a hozzájárulását.<sup>17</sup>

A következő probléma, amit mindenképpen meg kell vizsgálni, az, hogy a *Reichsrat* mikor és milyen formában adhatja meg a hozzájárulását egy nemzetközi szerződéshez. Erre többféleképpen is sor kerülhetett. Lehetséges előzetes felhatalmazást adni nemzetközi szerződés kötésére jogszabályban felhatalmazott szervnek, akár még azelőtt, mielőtt a tárgyalások megkezdődtek volna. Megadhatja a testület a hozzájárulását egy már aláírt, de még nem ratifikált nemzetközi szerződéshez, ahol a ratifikációt a törvényhozás utólagos jóváhagyásától teszik függővé. Végül elképzelhető olyan eset is, amikor a törvényhozás a már megkötött nemzetközi szerződést utólag hagyja jóvá. A vonatkozó osztrák normákból nem lehet megállapítani, vajon a *Reichsrat* hozzájárulására a nemzetközi szerződés kötésének melyik fázisában van szükség. Rendszerint a császár vagy a felelős miniszter ratifikációja előtt adta meg a hozzájárulást, mivel a császár vagy az általa meghatalmazott miniszter csak akkor kötötte meg végleg a nemzetközi szerződést, ha bizonyosságot nyert arról, hogy az állam a vállalt nemzetközi jogi kötelezettséget teljesíteni fogja.<sup>18</sup> Adódhatnak azonban

---

úgy tűnik, mintha ő is az államjogi elképzelést hirdetné, bár kifejezetten elutasítja, hogy a dolog az államjog körébe tartozna.

<sup>15</sup> „Wenn man deshalb die Bestimmungen der konstitutionellen Verfassungen als Normen interpretiert, welche die einzelnen Staaten für die völkerrechtliche Gültigkeit eines Staatsvertrages aufstellen, so imputiert man hiemit dem Gesetzgeber entweder einen Widerspruch oder eine Überschreitung seiner Kompetenz. [...] Wollte die Verfassung eines Staates den Einfluß des Irrtums seiner völkerrechtlichen Repräsentanten auf die völkerrechtliche Wirksamkeit ihrer Vertragserklärungen oder den Einfluß der unterlassenen Rechtsausübung seitens der Vertragsgegner auf die völkerrechtliche Wirksamkeit der mit ihnen abgeschlossenen Staatsverträge bindend regeln, so würde man das als einen Streich ins Wasser erklären.” Pitamic: *Die parlamentarische Mitwirkung*, 43–44. „Ob es den dritten Vertragsstaat etwas angeht, wenn die Verfassungsbestimmungen zu Gunsten der Sicherung des Konstitutionalismus versagen, ob insbesondere der dritte Staat aus einem ratifizierten genehmigungsbedürftigen, aber nicht genehmigten oder gar verworfenen Staatsvertrag nach Völkerrecht Rechte geltend machen könne, ist eine bestrittene Frage, da jede der möglichen Antworten ein unbefriedigendes Ergebnis liefert. Die Bejahung führt zum Verfassungsbruch im Wege des Staatsvertrages, die Verneinung zur weitgehenden Unsicherheit des Völkerrechts.” Tezner, Friedrich: *Österreichisches Staatsrecht in Einzeldarstellungen für den praktischen Gebrauch. Die Volksvertretungen*, Wien, 1912. 345. (a továbbiakban: *Die Volksvertretungen*)

<sup>16</sup> Herrnritt: *Handbuch*, 222. 8. lábjegyzet.

<sup>17</sup> Pitamic: *Die parlamentarische Mitwirkung*, 49–54.

<sup>18</sup> Herrnritt: *Handbuch*, 222.; Pitamic: *Die parlamentarische Mitwirkung*, 55.

olyan sürgető helyzetek, amikor a császár és a kormány rákényszerül a szerződés végleges megkötésére, és csak ezután kéri a *Reichsrat* hozzájárulását.<sup>19</sup> Ilyenkor természetesen egyáltalán nem zárható ki, hogy a *Reichsrat* és a kormány között közjogi és politikai konfliktus alakul ki, hiszen a parlament – döntési szabadságából adódóan – kerülhet olyan helyzetbe, hogy a már nemzetközi jogilag érvényes szerződést elutasítja, így az állam nemzetközi jogi kötelezettségvállalását nem lehet végrehajtani. Ezt a helyzetet jogilag nem lehet feloldani, mivel az állam két különböző jogrend – a nemzetközi jog és az alkotmányjog – egymásnak ellentmondó előírásainak van alárendelve. A konfliktus megoldására csak a gyakorlati politika képes.<sup>20</sup>

Ilyen konfliktus alakult ki 1878-ban a Berlini Szerződést követően. A szerződést 1878. július 13-án kötötték, anélkül, hogy előzőleg a *Reichsrat* hozzájárulását kikérték volna. Az *Abgeordnetenhaus*ban több képviselő is élesen bírálta ezért gróf Andrassy Gyula közös külügyminisztert.<sup>21</sup> Joseph Kopp szerint a Berlini Szerződés nem is érvényes addig, amíg ahhoz a *Reichsrat* hozzá nem járult. Szerinte addig nem lett volna szabad a szerződést végrehajtani (vagyis bevonulni és elfoglalni Bosznia-Hercegovinát), amíg meg nem kapja a *Reichsrat* beleegyezését.<sup>22</sup> Eduard Herbst szerint a ratifikáció alatt fenntartást kellett volna tenni. Ehelyett a képviselőket bevégzett tények elé állították, amelyek súlya alól nem képesek magukat kivonni. Így ha az *Abgeordnetenhaus* meg is adná hozzájárulását, azzal nem akaratát fejezné ki, hanem csak a kényszer miatt tenné. Ezzel a lépéssel a kormány precedenst teremtene a jövőre nézve, arra, hogy a *Reichsrat* előzetes hozzájárulása nélkül döntson fontos ügyekben, és a törvényhozást utólag állandóan kész tények elé állítaná.<sup>23</sup> Unger szerint a kifogások azért alaptalanok, mivel a nemzetközi szerződések kötése a korona hatásköre, így az uralkodó nem szorul a *Reichsrat* előzetes engedélyére. Hangsúlyozta, hogy a külpolitika természete, amely nem teszi lehetővé, hogy nemzetközi szerződéseket a megkötésük előtt a parlamentben megvitassanak.<sup>24</sup> Mivel az érintett normák nem adnak egyér-

<sup>19</sup> Pitamic: *Die parlamentarische Mitwirkung*, 55. „Es kann, da sonst die Gelegenheit zu vorteilhaften Verträgen nicht entsprechend ausgenützt werden könnte, nicht gemeint sein, daß Genehmigung oder Zustimmung, wie dies von Gesetzen gilt, dem Vertragsabschlusse immer voranzugehen hätte, vielmehr wird die staatsrechtliche Gültigkeit eines Vertrages auch durch die dem förmlichen Abschlusse nachgefolgte Genehmigung bewirkt.” Tezner: *Die Volksvertretungen*, 341.

<sup>20</sup> Pitamic: *Die parlamentarische Mitwirkung*, 56–57.

<sup>21</sup> Wertheimer, Eduard: *Graf Julius Andrassy, sein Leben und seine Zeit*. Stuttgart, 1913. Bd. 3. 166–168.; Odörfer, Sieglinde Georgine: *Die Okkupation und Annexion Bosniens und der Herzegowina im Spiegel der österreichisch-ungarischen Volksvertretungen*. München, 1939. 87–91.

<sup>22</sup> SPA 8. ülés, 402. ülés, 1878. október 29. 12966. Hasonlóan Kasimir Grocholski, SPA 8. ülés, 404. ülés, 1878. november 4. 13033.

<sup>23</sup> SPA 8. ülés, 413. ülés, 1879. január 15. 13217–13218. „Der Vertrag gelangte nicht, wie bei Einhaltung der staatsgrundgesetzlichen Bestimmungen hätte geschehen müssen, vor Auswechslung der Ratifikationen zur verfassungsmäßigen Behandlung.” Minoritátsantrag, 896 der Beilagen zu den stenogr. Protokollen des Abgeordnetenhauses –VIII. Session. <http://alex.onb.ac.at> (a továbbiakban: Minoritátsantrag).

<sup>24</sup> „Die auswärtige Politik ist im monarchisch-constitutionellen Staate jener Sphäre, innerhalb deren die Krone ohne vorgehende Zustimmung des Parlamentes zu handeln berechtigt ist. [...] Wenn also das Gebiet der auswärtigen Politik dasjenige ist, auf welchem die Executive überhaupt ohne vorgängige Zustimmung des Parlamentes zu handeln berufen ist, dann ist dies auch, wie ich glaube, ein Gebiet, auf welchem die Executive berechtigt ist, internationale Verträge ohne vorgängige Zustimmung des Parlamentes zu schließen. [...] Es ist nicht möglich, im offenen Parlamente vor Abschluß eines Vertrages alle die politischen Gründe hervorzuheben, man braucht nur zu denken, daß es sich um Allianzverträge, selbst um Defensivallianzen handelt. Wenn öf-

telmü választ, nem lehet azt állítani, hogy a kormánynak minden esetben még a nemzetközi szerződés megkötése előtt kell kérnie a *Reichsrat* beleegyezését. A *Reichsrat* a nemzetközi szerződés tartalmán nem változtathatott, mivel a szerződéskötés joga az uralkodót illette. A *Reichsrat* kötelezhette a kormányt nemzetközi szerződés kötésére, vagy akár egy meghatározott tartalomtól tehetett függővé a szerződés elfogadását, ily módon közvetlenül is érvényesíthette akaratát egy nemzetközi szerződés tartalmát illetően. Egy másik állammal szemben azonban közvetlenül nem cselekedhetett, a szerződés tartalmát egyoldalúan nem módosíthatta. Vagyis a gyakorlatban a beterjesztett nemzetközi szerződést vagy teljes egészében elfogadta vagy elvetette. Ez azzal a következménnyel járt, hogy ha egy nemzetközi szerződés elfogadásáról kellett dönteni, akkor a részletes vita (a szerződést beterjesztő javaslat úgynevezett második olvasata) elmaradt, hiszen a javaslatához nem lehetett módosító indítványokat hozzáfűzni.<sup>25</sup>

A legkomolyabb vita mind a parlamentben, mind a szakirodalomban annak kapcsán bontakozott ki, hogy miként kell értelmezni az államot és az egyes polgárokat érintő teher fogalmát. Hiszen egy nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettség teljesítése minden ketséget kizáróan terhet jelent a szerződő félre nézve, vagyis ha a 'teher' fogalmát elég tágan értelmezzük, akkor minden egyes nemzetközi szerződés a törvényhozás jóváhagyását igényelné. Viszont akkor teljesen felesleges volt külön kiemelni a vonatkozó törvényekben, hogy csak azok a nemzetközi szerződések szorulnak parlamenti jóváhagyásra, amelyek terhet rónak az államra, annak részére vagy az egyes polgárokra.<sup>26</sup> Ebből következően a 'teher' kifejezés itt más jelentéssel rendelkezik, amit nem lehet pusztán a szó hétköznapi, nyelvtani jelentésével meghatározni.<sup>27</sup> Elsőként Unger volt az, aki a Berliini Szerződés kapcsán kifejtette nézeteit arról, hogyan is kell értelmezni ezt a fogalmat. Szerinte a vonatkozó törvényhelyek keletkezésének körülményeit kell megvizsgálni, mert így megérthetjük, hogy tulajdonképpen mi volt a törvényhozó szándéka. Amikor a RGBL. 141. és 145. számú törvényeket megalkották, az alkotókat az az aggodalom vezette, hogy az államfő az általa kötött nemzetközi szerződéseket arra használhatja fel, hogy a parlament törvényhozó jogkörét teljesen megkerülje, kiüresítse. Ez sértené az állampolgárok alapvető politikai jogait, végső soron magát az alkotmányt eliminálná. Például olyan, nemzetközi jogilag érvényes szerződéseket köthetne, amelyek egyébként parlamenti hozzájáruláshoz kötött pénzügyi terheket rónának az államra és a polgárokra. Ha tehát a törvényalkotó ezeket a problémákat akarta az említett törvényekkel elkerülni, akkor azok csakis azt jelenthetik, hogy egy nemzetközi szerződés tárgya szerint igényel parlamenti hozzájárulást, mert ha a szerződés tárgya valamilyen, a parlament hatáskörébe tartozó dolog, akkor onnan nemzetközi szerződés révén sem vehető el. Vagyis olyan terhet vagy kötelezettséget, amit egyébként parlamenti hozzájárulás nélkül nem lehet kivetni, nemzetközi szerződés által se lehessen parlamenti jóváha-

---

*fentlich bekannt wird, daß ein Allianzvertrag gegen eine dritte Macht gerichtet wird, so wird jene Macht aufmerksam gemacht und umsomehr sich zum Angriffe auf jenen Staat richten, der sich eben durch den Defensivvertrag zu schützen gedachte."* SPA 8. ülészak, 415. ülés, 1879. január 18. 13307, 13309.

<sup>25</sup> Eöttevényi Nagy: *Osztirák közjog*, 24.; Pitamic: *Die parlamentarische Mitwirkung*, 61–63.

<sup>26</sup> Ulbrich: *Lehrbuch*, 335. „Was die sonstigen Arten von Staatsverträgen betrifft, welche an die Zustimmung des Reichsrates gebunden sind, so würde, wenn man daran festhält, daß jeder Vertrag für den Staat, der ihn eingeht, Lasten begründet, eigentlich jeder Vertrag der Genehmigung des Reichsrates bedürfen. Es wäre dann die Erwähnung der übrigen Arten der Staatsverträge überflüssig." Uő.: *Das österreichische Staatsrecht*, 265. Hasonlóan Unger SPA 8. ülészak, 415. ülés, 1879. január 18. 13306.

<sup>27</sup> Pitamic: *Die parlamentarische Mitwirkung*, 82.

gyás nélkül kiróni. Mindazon nemzetközi szerződések tehát, amelyek révén olyan terhek és kötelezettségek származnak az államra, egy részére vagy a polgárookra, amelyek alkotmányos hozzájárulást igényelnek, parlamenti hozzájárulást igényelnek. Minden olyan esetben viszont, ahol elegendő a rendeleti szabályozás, vagy amely nem tartozik a parlament hatáskörébe, a parlament beleegyezése nélkül lehet nemzetközi szerződéseket kötni.<sup>28</sup>

Ulbrich szerint terheken (köz)gazdasági terheket kell érteni, amelyek az állami tulajdont terhelik meg a népképviselőt által gyakorolt költségvetési jogon keresztül, valamint az állam dologi megterhelését jelentik az államterületre vonatkozó szolgalmi jog nyújtása révén. Ezenkívül az államot terhelő nemzetközi szerződések azok is, melyek állami felségjogok korlátozását vagy feladását irányozzák elő, vagy teljesítésük rendszeres kiadást von maga után.<sup>29</sup> Herrnritt szerint terheken tartós állami teljesítményt, akár anyagi, akár nem anyagi tehervállalást kell érteni, amelyek az állampolgárok számára is messzemenő következményekkel járnak.<sup>30</sup> Pitamic – elutasítva Ulbrich magánjogi alapú érvelését, ellenben elfogadva Gneist és Meier nézeteit – azt hangoztatta, hogy a *ratio legis*nek csakis az a teherfogalom felelhet meg, amely tárgya valamilyen pénzügyi tartalmú törvény vagy dolog, amit az állami költségvetésben kell jóváhagyni (ebben tehát egyetértett Ulbrich nézetével). A pénzben kifejezhető tehernek a nemzetközi szerződésből kell erednie, vagyis annak következtében kell előállnia. Ha egy nemzetközi szerződés következtében pénzügyi terhekkel járó helyzet alakul ki, de nem lehet konkrétan meghatározni, hogy mikor és milyen körülmények között, akkor azt nem lehet a nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségként értelmezni. Amennyiben a nemzetközi szerződésből fakadó kötelezettségek későbbi teljesítése során bizonyos pénzügyi terhek keletkeznek, akkor szükséges igényelni a parlamenti jóváhagyást. Ha az állami költségvetésben jóváhagyott pénzügyi keretek között kivitelezhető a nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségvállalás, akkor nem szükséges a parlamenti jóváhagyás, mivel ebben az esetben a pénzügyi teher nem közvetlenül a nemzetközi szerződésből, hanem a jóváhagyott állami költségvetésből fakad.<sup>31</sup>

<sup>28</sup> SPA 8. ülés, 415. ülés, 1879. január 18. 13306–13307. Hasonlóan Ulbrich „Eine weitergehende Interpretation müsste alle Staatsverträge an die Genehmigung des Reichsrathes binden, weil es sich bei jedem Verträge um die Uebernahme von Pflichten handelt; diese Interpretation würde aber im Widerspruche stehen mit dem offenbaren Zwecke dieser Verfassungsbestimmungen, dem Reichsrathe eine Mitwirkung nur da zu wahren, wo durch Staatsverträge das Budgetrecht der Volksvertretung, oder ihre Mitwirkung bei der Gesetzgebung berührt wird.” Ulbrich: *Lehrbuch*, 335.; vö.: Franz Hauke: „Alle Angelegenheiten, die zum verfassungsmäßigen Wirkungskreis des Parlamentes gehören, sollen seiner Machtsphäre nicht durch das Medium eines Staatsvertrages entrückt werden.” Hauke: *Staatsverträge*. In: *Österreichisches Staatswörterbuch*, 446.

<sup>29</sup> Ulbrich: *Lehrbuch*, 335.; uő.: *Das österreichische Staatsrecht*, 265.; uő.: *Reichsrat*, In: *Österreichisches Staatswörterbuch*, 68.; Hauke: *Staatsverträge*. In: *Österreichisches Staatswörterbuch*, 446.

<sup>30</sup> Herrnritt: *Handbuch*, 221.

<sup>31</sup> „Geht die Verpflichtung direkt auf Herstellung eines Objectes, z. B. einer Eisenbahn, so wird man die Belastung wohl definieren können. Geht sie aber auf Herstellung eines Zustandes, der eventuelle Geldopfer erfordert, ohne daß es bestimmt ist, wann und in welchem Umfange diese eintreten, so liegt beim Vertragsabschlusse keine definierbare Belastung vor. Werden später bei Erfüllung der Vertragspflichten bestimmte finanzielle Leistungen notwendig, so werden sie dann, im Zeitpunkt ihrer Konkretisierung, vom Parlamente genehmigen zu sein [...] Unter dem Gesichtspunkte der Belastung sind daher dem Reichsrathe vorzulegen: 1. alle Staatsverträge, die finanzielle Zuwendungen für Zwecke voraussetzen, welche im Finanzgesetz überhaupt nicht bedacht sind; 2. Staatsverträge, in denen die finanziellen Verpflichtungen über die Summe hinausgehen, die im Finanzgesetz für den auch im Vertrag verfolgten Zweck bewilligt ist; oder wenn

A Berliini Szerződés kapcsán merült fel az a probléma, hogy egyáltalán be kell-e terjeszteni a kormánynak a szerződést a *Reichsrat* elé jóváhagyás végett, és ha igen, akkor milyen okból: azért, mert terhet jelent az államra és az állampolgárookra nézve, vagy azért, mert Spizza bekebelezése folytán területváltozás következett be. Sisinio Prétis osztrák pénzügyminiszter az 1878. november 27-i közös minisztertanácson nem tartotta indokoltnak a Berliini Szerződés beterjesztését, mivel szerinte az „politikai szerződés”, és azokat kizárólag az uralkodó köti.<sup>32</sup> Gróf Andrassy Gyula közös külügyminiszter eredetileg szintén elvetette a Berliini Szerződés parlamenti beterjesztését, később azonban beleegyezett, hogy pusztán „tudomásulvétel” végett beterjesszék a *Reichsrat* és a magyar országgyűlés elé.<sup>33</sup> A *Reichsrat* előtt az osztrák kormány is azt képviselte, hogy a Berliini Szerződés nem szorul a *Reichsrat* jóváhagyására. Unger szerint elsősorban azért nem, mert a szerződés tárgya nem tartozik a *Reichsrat* hatáskörébe, másrészt azért sem, mert a Berliini Szerződés nem kötelezettséget ró Ausztriára, hanem jogosultságot biztosít számára.<sup>34</sup> A szerződést nem tehervállalásként (*negotium*), hanem nemzetközi jogi kötelezettségvállalásként (*officium nobile*) kell értékelni.<sup>35</sup>

Az osztrák kormány 1878. november 4-én csak a Spizza bekebelezéséről szóló törvényjavaslat mellékleteként nyújtotta be a Berliini Szerződést, vagyis nem külön, önálló javaslatként.<sup>36</sup> Spizza kis település volt, amelyet a Berliini Szerződés XXIX. cikkelye alapján Dalmáciához csatoltak.<sup>37</sup> Mivel területváltozásról volt szó, ezért a kormány abból indult ki, hogy a *Reichsrat* hozzájárulása a Berliini Szerződés csak ezen részéhez szükséges. Unger szerint ugyanis abban az esetben, ha a *Reichsrat* elfogadja a Spizza bekebelezéséről szóló törvényjavaslatot, akkor az annak alapjául szolgáló Berliini Szerződéshez hozzájárul, hiszen a területváltozás abból következik. A kormány tehát azt az álláspontot képviselte, hogy a Berliini Szerződés jóváhagyásával azonos értékű, ha a szerződés egyik cikkelyéről, amely

---

*die Verpflichtungen selbst innerhalb dieser Grenze einen solchen Teilbetrag der Summe übersteigen, dessen Verausgabung auf Grund eines Staatsvertrages die Regierung mit Rücksicht auf die noch zu befriedigenden gleichen Zwecke verantworten kann.* Pitamic: *Die parlamentarische Mitwirkung*, 84., 87.

<sup>32</sup> Haus-Hof und Staatsarchiv, Politisches Archiv XL Interna 290. Gemeinsame Ministerratsprotokolle 1878. Protokoll vom 27. November 1878. K. Z. 126 R. M. R. Z. 223.

<sup>33</sup> Wertheimer: *Andrassy*, 180.

<sup>34</sup> „Nach der Anschauung der Regierung bedarf der Berliner Vertrag zu seiner Giltigkeit der Zustimmung des Reichsrathes nicht. [...] In letzterer Beziehung ist freilich von verschiedenen Seiten der Versuch gemacht worden, dies nicht so sehr als Verpflichtung und Belastung hinzustellen, sondern mehr als eine Berechtigung, welche Oesterreich eingeräumt worden wäre.” SPA 8. ülés, 1879. január 18. 13304. Bericht des Ausschusses zur Vorberathung des Berliner Staatsvertrages und des Gesetzes wegen Einverleibung der Gemeinde Spizza in Dalmatien. 896 der Beilagen zu den stenogr. Protokollen des Abgeordnetenhauses – VIII. Session. <http://alex.onb.ac.at> (a továbbiakban: Bericht); Wertheimer: *Andrassy*, 195–196.; Plener, Ernst: *Erinnerungen*. Stuttgart–Leipzig, 1921. 138.

<sup>35</sup> Kolmer, Gustav: *Parlament und Verfassung in Oesterreich*. Wien–Leipzig, 1903. 458., 461.

<sup>36</sup> SPA 8. ülés, 1878. november 4. 13001.

<sup>37</sup> Az eredeti francia szöveg így hangzott: „La commune de Spica, jusqu'à la limite septentrionale du territoire indiqué, dans la description détaillée des frontieres, sera incorporée à la Dalmatie.” Wiener Zeitung Nr. 127. <http://anno.onb.ac.at>. Hivatalos német fordítása: „Die Gemeinde Spizza wird bis zur nördlichen Grenze des in der genauen Beschreibung der Grenzlinie angegebenen Territoriums in Königreich Dalmatien einverleibt.” Gesetz vom 15. April 1879, betreffend die Einverleibung des durch Artikel XXIX, 3. Absatz des Berliner Vertrages vom 13. Juli 1878 bezeichneten Gebietes in Dalmatien RGBl. 59.



egyébként parlamenti jóváhagyást igényel, a *Reichsrat* külön törvényt fogad el, amivel közvetve elfogadja a törvény alapjául szolgáló egész Berlini Szerződést is.<sup>38</sup>

Az *Abgeordnetenhaus* többsége azonban követelte a kormánytól, hogy a Berlini Szerződést külön előterjesztésként nyújtsa be, hogy annak elfogadásáról vagy elutasításáról szavazhassanak.<sup>39</sup> A költségvetési bizottság elhatározta, hogy ameddig a kormány nem terjeszti elő a Berlini Szerződést, addig nem tárgyalják a kormány 25 millió koronás hitelkérelmét. Eduard Herbst javaslatára 1878. november 26-án az osztrák delegáció költségvetési bizottsága levette napirendjéről a közös minisztertanács 60 millió koronás hitelkérelméről szóló előterjesztést is. Herbst utalt rá, hogy a Bosznia-Hercegovina megszállási költségeire szánt hitelek iránti igény a Berlini Szerződésen alapul, és amíg az *Abgeordnetenhaus* nem dönt a szerződésről, addig a kormány nem jogosult a hitelre.<sup>40</sup> 1878. december 11-én tizennyolc tagú bizottságot választottak annak eldöntésére, szükséges-e a Berlini Szerződést külön is beterjeszteni.<sup>41</sup> A bizottság 1879. január 15-én terjesztette elő javaslatát, s egy külön kisebbségi véleményt megfogalmazó javaslatot is benyújtottak.<sup>42</sup> A bizottság nagy többséggel úgy határozott, hogy a Berlini Szerződést külön is jóvá kell hagynia az *Abgeordnetenhaus*nak.<sup>43</sup> A többségi vélemény előadója, Eduard Suess kijelentette, hogy a szerződés nemcsak a területváltozás miatt igényli a *Reichsrat* beleegyezését, hanem azért is, mert terhet jelent az állam számára.<sup>44</sup> Unger az *Abgeordnetenhaus* 1879. január 18-i ülésén a Berlini Szerződést olyan békeszerződésnek minősítette, amely egy súlyos áldozatokkal járó háború kitörését előzte meg. Felvetette, hogy ha az uralkodónak jogában áll előzetes parlamenti hozzájárulás nélkül hadat üzeni, akkor miért ne állhatna jogában ugyanilyen módon egy háborút megelőző nemzetközi szerződést kötni. A kormány nevében továbbra is ragaszkodott ahhoz, hogy a Berlini Szerződés csak Spizza bekebelezése miatt igényli a *Reichsrat* beleegyezését.<sup>45</sup>

Kétségtelen, hogy a gyakorlatban a tisztán külpolitikai jellegű nemzetközi szerződéseket (például szövetségi szerződéseket) nem nyújtották be a törvényhozás elé. Így a három császár szövetsége néven ismert szerződést, a Németország és a Monarchia között létrejött

<sup>38</sup> Unger felszólalása SPA 8. ülészak, 415. ülés, 1879. január 18. 13313. Hasonlóan Georg Lienbacher SPA 8. ülészak, 406. ülés, 1878. december 10. 13075.; Kolmer: *Parlament und Verfassung in Oesterreich*, 457.; Pitamic: *Die parlamentarische Mitwirkung*, 66–67.

<sup>39</sup> Joseph Kopp felszólalása SPA 8. ülészak, 402. ülés, 1878. október 29. 12966. Hasonlóan Georg Ritter von Schönerer SPA 8. ülészak 402. ülés, 1878. október 29. 12974. Kasimir Grocholski SPA 8. ülészak, 404. ülés, 1878. november 4. 13034. Viktor Wilhelm Russ SPA 8. ülészak, 406. ülés, 1878. december 10. 13075–13076.

<sup>40</sup> Kolmer: *Parlament und Verfassung in Oesterreich*, 452.; Odörfer: *Okkupation und Annexion*, 73–74., 82.

<sup>41</sup> SPA 8. ülészak, 407. ülés, 1878. december 11. 13093.

<sup>42</sup> Bericht, Minoritätsantrag.

<sup>43</sup> „Über diese Vorfrage sprach sich der Ausschuss mit allen gegen eine Stimme dahin aus, daß dieser Staatsvertrag zur Giltigkeit der Zustimmung des Reichsrathes bedürfe.” Bericht.

<sup>44</sup> „Dieser Vertrag wurde dem hohen Hause von Seite der Regierung aus Anlaß der Einverleibung der Gemeinde Spizza in Dalmatien zur Genehmigung vorgelegt. Der Ausschuss, dem diese Vorlage zur Vorberathung zugewiesen wurde, war in seiner Mehrheit der Ansicht, daß der Vertrag nicht nur aus diesem Grunde, sondern auch wegen der verschiedenartigen in demselben enthaltenen Belastungen des Reiches der Genehmigung des hohen Hauses bedürfe.” SPA 8. ülészak, 413. ülés, 1879. január 15. 13216.

<sup>45</sup> SPA 8. ülészak, 415. ülés, 1879. január 18. 13311–13313. Pitamic szerint is csak Spizza bekebelezése miatt volt szükség a szerződés benyújtására. Pitamic: *Die parlamentarische Mitwirkung*, 84–85.

kettős szövetséget vagy annak Olaszországgal, később Romániával kibővített változatát sem. Az ilyen jellegű nemzetközi szerződések titokban tartása államérdek, a külügyek intézése pedig a korona felségjoga volt, a törvényhozás legfeljebb interpellációkon keresztül érvényesíthette befolyását.<sup>46</sup> Azonban joggal hivatkozott arra Max Freiherr von Scharschmid az *Abgeordnetenhaus* 1879. január 22-i ülésén, hogy a vonatkozó törvények nem ismerik a politikai és a nem politikai nemzetközi szerződések közötti különbséget.<sup>47</sup> Hiába tennének különbséget ily módon a nemzetközi szerződések kategóriái között, amennyiben azok az államra pénzügyi terhet jelentenek, a kormány csak a törvényhozás által jóváhagyott pénzügyi keretek között lenne képes a szerződést végrehajtani. Vagyis igaza volt Ungernek abban, hogy egy külpolitikai döntés nem igényli a parlament előzetes engedélyét, de ez épp a pénzügyi vonatkozásában nem érvényesült.<sup>48</sup> Az pedig, hogy a Berlini Szerződés békeszerződés lett volna, minden alapot nélkülöz. Ausztria sem a szerződést megelőzően, sem a tárgyalások és a szerződéskötés idején nem állt hadiállapotban egyetlen állammal sem.<sup>49</sup> Nézetem szerint a Berlini Szerződés végrehajtása valóban terhet jelentett az állam számára, így alkotmányjogilag szükség volt a *Reichsrat* hozzájárulására. A Bosznia-Hercegovinában állomásozó katonák ellátását az állami költségvetésből kellett fedezni, márpedig a katonák azért voltak ott, mert a Berlini Szerződés 25. cikkelyét hajtották végre. Az állam anyagi tehervállalása tehát egyértelműen nemzetközi szerződésből származott.<sup>50</sup> Az *Abgeordnetenhaus* tehát elérte, hogy a kormány a Berlini Szerződés teljes szövegét benyújtotta, viszont a Spizza bekebelezéséről szóló törvényjavaslatot sem vonta vissza. Ez igen furcsa helyzetet teremtett, hiszen ha a *Reichsrat* elfogadja a Berlini Szerződést, akkor a Spizza bekebelezéséről szóló törvényjavaslat felesleges. Másrészt, miután a kormány külön javaslatként beterjesztette a Berlini Szerződést is, két önálló javaslat szerepelt az *Abgeordnetenhaus* előtt, amiről külön tárgyaltak és külön is szavaztak. Vagyis elvileg semmi akadály sem lett volna annak, hogy az *Abgeordnetenhaus* az egyik javaslatot elfogadja, a másikat elutasítsa. Ez pedig nyilvánvalóan jogi anomáliához vezethetett volna.<sup>51</sup>

A korabeli szakirodalom túlnyomó többsége azt az álláspontot képviselte, hogy békeszerződések kötése kizárólag az uralkodó hatáskörébe tartozik, akkor is, ha tartalmuk szerint a *Reichsrat* jóváhagyására szorulóknak, legfeljebb az ilyen szerződések végrehajtásához szükséges intézkedések igényelhetnek parlamenti jóváhagyást.<sup>52</sup> Ezzel szemben Pitamic azt hangoztatta, hogy a császár csak a hadüzenet és a békekötés (*Friedensschluss*) jogával rendelkezik, vagyis hadiállapot létrehozására vagy megszüntetésére jogosult.

<sup>46</sup> Keller, Fritz: *Österreichisches–Ungarisches Staatsrecht*. Berlin, 1917. 63.

<sup>47</sup> SPA 8. ülés, 1879. január 22. 13374.

<sup>48</sup> Pitamic: *Die parlamentarische Mitwirkung*, 85–86.

<sup>49</sup> „Der Berliner Vertrag ist für uns kein Friedensschluß nach §. 5, er ist ein Staatsvertrag im Sinne des §. 6 des oft citirten Gesetzes und bedarf daher der Zustimmung des Reichsrathes, wenn er eine Belastung in sich schließt, abgesehen von der Gebietsänderung durch die Erwerbung Spizza's.” Scharschmid hozzászólása SPA 8. ülés, 1879. január 22. 13374. Pitamic: *Die parlamentarische Mitwirkung*, 101.

<sup>50</sup> Ebből a szempontból érdekes, hogy a Bosznia-Hercegovina ideiglenes igazgatásáról szóló 1880. február 22-i RGBl. 18. számú törvény 3-4. §§-i előírták, hogy Bosznia-Hercegovina igazgatásának költségeit a tartományok saját bevételeiből kell fedezni, a fontosabb beruházásokhoz pedig a *Reichsrat* hozzájárulása szükséges. <http://alex.onb.ac.at>.

<sup>51</sup> Pitamic: *Die parlamentarische Mitwirkung*, 66–69.

<sup>52</sup> Ulbrich: *Lehrbuch*, 336.; Herrnritt: *Handbuch*, 222.; Keller: *Österreichisches–Ungarisches Staatsrecht*, 63.; Olechowski-Hrdlicka, Karin: *Die gemeinsamen Angelegenheiten der Österreichisch–Ungarischen Monarchie*. Frankfurt am Main, 2001. 222–224.

Amennyiben azonban a hadiállapot megszűnését jelentő békekötésből kifolyólag olyan *békeszerződést* (*Friedensvertrag*) köt, amelynek tartalma a vonatkozó törvények értelmében a *Reichsrat* jóváhagyását igényli, úgy az ilyen békeszerződést is a *Reichsrat* elé kell terjeszteni.<sup>53</sup> 1867 és 1918 között Ausztria – Magyarországgal együtt – csak 1918 márciusában és májusában kötött békét (a breszt-litovszki és a bukaresti békekötés). Hogy az ezekből származó szerződéseket idő hiányában nem terjesztették a *Reichsrat* elé, vagy azért, mert a gyakorlat ellentétes volt Pitamic nézetével, azt már nem lehet eldönteni.<sup>54</sup>

SZILÁRD SZABÓ

*The competencies of the Imperial Council of Austria regarding international treaties, especially the Treaty of Berlin, between 1867 and 1918*

This paper examines the competencies of the Imperial Council of Austria regarding international treaties between 1867 and 1918 with a special focus on the Treaty of Berlin, an extremely significant treaty for Austria and Hungary. It has to be pointed out that the paper examines solely the Austrian legislature's tethers and does not look into those of the Hungarian parliament in this regard. Thus the paper will not discuss the question of the relations between international treaties and the common affairs. The international treaties of Austria were concluded by the emperor, but for those that imposed financial load on the state the consent of the parliament was necessary. The 1878 Treaty of Berlin raised controversy in the Austrian parliament on the interpretation of the aforementioned norm, as there was no information furnished by the referred law. The Austrian government was heavily criticized for starting to enact the contract before having tabled it to the parliament. The issue treated in this paper sheds light on the fact that Austrian law had not regulated clearly the role of the parliament in international treaties.

---

<sup>53</sup> „Wird anlässlich eines Friedensschlusses, der begrifflich nur die endgültige, allgemeine Einstellung sämtlicher Feindseligkeiten zwischen den kriegführenden Staaten bedeutet, darüber hinaus eine Vereinbarung getroffen, so ist sie nach dem von den Staatsverträgen ex professo handelnden Art. 6 zu beurteilen.” Pitamic: *Die parlamentarische Mitwirkung*, 100.

<sup>54</sup> A *Reichsrat* iratai közt nincs nyoma, hogy valamelyik szerződést beterjesztették volna. A szerződéseket a hivatalos lapban sem tették közzé.